

Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

PROJETOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E O CONCEITO DE FRONTEIRA

Neiva Otero Schäffer

Boletim Gaúcho de Geografia, 18: 05-10, maio, 1991.

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/40170/26166>

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros



Portal de Periódicos
UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br

Políticas: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

Submissão: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

Diretrizes: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

Data de publicação - maio, 1991

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

Projetos de integração regional e o conceito de fronteira

Neiva Otero Schaffer¹

Nos últimos anos, em especial após 1986 quando foi firmado o Acordo e Ata de Integração entre Brasil e Argentina, posteriormente com a participação do Uruguai, os discursos sobre necessidade de encaminhamento efetivo de integração regionalizada no continente têm sido numerosos. As medidas políticas no sentido de aprofundar os contatos do Rio Grande do Sul com os países limítrofes, de produzir estudos sobre as realidades fronteiriças e de discutir questões comuns vêm sendo adotadas pelo Estado desde o início do atual Governo.

De certo modo, retoma-se a temática da integração regional, em voga no pós-guerra no mundo ocidental e geradora da formação de blocos multinacionais estruturados a partir de interesses comuns de diversas ordens.

Se o século XIX caracterizou-se pela consolidação do Estado-nação, pela delimitação clara de fronteiras, de fundamental importância à expansão capitalista, o período imediatamente após a II Guerra Mundial assistirá a movimentos de aglutinação de países sob a forma de comunidades econômicas. Mantidas as fronteiras, adotam-se medidas predominantemente tarifárias de integração, que escassas repercussões apresentaram para os espaços fronteiriços.

De modo geral, desde então e até recentemente, a integração vinha sendo concebida como articulação econômica, como cooperação comercial entre nações com certa proximidade espacial e com certa afinidade cultural e política. Pensada de forma globalizante e com políticas discutidas e definidas por organismos centrais não praticou medidas voltadas aos espaços concretos de contatos binacionais - as fronteiras. Neste contexto surgiu a ALALC, em 1960.

A situação que vive o continente nesta última década, marcado por forte crise econômica, conduz à retomada de proposta integracionista, que encontra respaldo em movimentos similares em processo em outras áreas do mundo: Europa, países capitalistas do leste asiático, Canadá-EUA.

¹ Professora do Departamento de Geografia da UFRGS.

O movimento detectado neste final de século é mais amplo que o do Pós-Guerra e, no caso europeu, inclui na proposta a formação de "um território política e economicamente unificado" Vlach (1989, 145), o que abre a discussão sobre as tradicionais divisões políticas.

Especificamente em relação aos países europeus (Europa 92) deve ressaltar-se o caráter estratégico da formação de um mercado econômico formado por mais de 300 milhões de habitantes — o maior mercado de consumo do mundo atual — e capaz de fazer frente ao Japão, aos EUA/Canadá e aos novos países industrializados (NICs).

Do discurso atual de integração latino-americana e que segue estes movimentos externos, depreende-se uma outra concepção de integração. Esta é menos generalista, tem objetivos mais claramente delimitados, e uma proposta de diálogo regionalizado e muito frequentemente binacional.

A integração é vista como um processo deliberado, consciente, gerador de ações aplicadas ao ordenamento de uma região com o objetivo de atingir seu desenvolvimento. Como processo intencional exige definição de metas e fins e implica na adoção de políticas aplicadas com a participação de agentes que tanto podem ser públicos como privados.

Na América Latina a escassez de capacidade e ou iniciativa do setor empresarial coloca o Estado como o maior das políticas de integração e como investidor prioritário nos projetos a serem implantados. Ao Estado cabe também o papel de articulador dos investimentos privados e seu encaminhamento para as áreas definidas como prioritárias à integração.

A visão de integração que tem sido defendida pelo Brasil sustenta-se na busca de ruptura da dependência centro-periferia, em escala mundial, e que tende a se repetir nos espaços nacionais interiores. Direciona-se a reforçar a integração interna regional, a integração com os países limítrofes e a integração inter-regional.

A revisão e reorientação de projeto de integração tendo por justificativa o fato de ser esta uma via para superar a crise, centrando-se na integração regional o caminho capaz de "promover o desenvolvimento autônomo" destes países e de "reduzir a vulnerabilidade externa" dos mesmos está presente tanto em estudos econômicos para a área de fronteira (IDES, 1987; SEVERO, 1987) quanto nos discursos de autoridades dos países envolvidos. Nestes discursos identifica-se ainda a ênfase que é posta na implementação da "democracia política em curso". Este binômio — busca de alternativa para o desenvolvimento e democratização política — vem sendo colocado como o responsável maior pela revitalização dos debates sobre a integração regional, mesmo que possam ser vislumbrados outros elementos como a procura de ampliação de mercados locais e a legitimação dos governos.

No discurso vislumbra-se a idéia de 'crescer juntos'² e juntos diminuir a pressão da dominação externa. Paralelamente e na prática estão presentes as vantagens de economias integradas de escala e de uma saída para o Pacífico que aproximaria o país das economias capitalistas modernizadas do leste asiático. O mesmo Protocolo 23 aponta para a intenção de estabelecimento de um espaço econômico ampliado, para o qual a participação ativa da região de fronteira é passo decisivo.

Se a integração defendida no pós guerra baseava-se sobretudo na busca de cooperação comercial definida ao nível dos governos centrais, os discursos atuais, mesmo incorporando algumas destas linhas tradicionais, apontam com clareza o entendimento de uma integração que se daria em dois níveis espaciais: um supranacional e outro local. Num primeiro nível, de caráter supranacional, responsável pelo norteamento das políticas a serem implementadas, considera-se com atenção o envolvimento regional no contexto de um espaço economicamente mundializado. Num segundo nível, ocorre o direcionamento daquelas iniciativas voltadas à integração através da dinamização de espaços territoriais mais restritos (microespaços), nos quais se inserem as linhas de fronteiras e as áreas circunvizinhas.

Nesta perspectiva da integração como caminho alternativo para um crescimento autônomo a integração fronteiriça é visualizada como uma variante da integração maior e que merece uma atenção especial na medida em que as desigualdades entre economias nacionais próximas, com atração de recursos, sobretudo humanos, de um país em relação a outro, pode transformar-se num efeito sério e não desejado da integração em nível local.

A problemática de desenvolvimento de zonas fronteiriças neste processo de integração regional tem merecido atenção especial nestes estudos e debates recentes. Tal fato é perfeitamente compreensível tendo em vista que a configuração da distribuição espacial do uso do solo no continente, determinado por economias de exportação, foi historicamente direcionado para o exterior. A ocupação das áreas litorâneas, ou daquelas muito próximas a elas, em contato mais fácil com as respectivas metrópoles, foi privilegiada. Localizam-se hoje, nestas áreas, as densidades demográficas mais altas do continente.

As fronteiras terrestres dos países sul-americanos foram marcadas pela dispersão do povoamento, pelos vazios humanos, pela falta de clareza no traçado das fronteiras, pelos conflitos, pela posse da terra, pela debilidade dos vínculos entre países vizinhos. Uma afirmativa corrente de que os países latino-americanos tiveram seus olhos voltados para o mar e as costas unidas para os outros aplica-se ao Brasil. A conformação territorial do país aponta para o mar e só recentemente a penetração para oeste da

² Conforme explicitado como um dos objetivos gerais do Programa de Integração e Cooperação Econômica - Protocolo 23 (Regional Fronteiriço), firmado pelo Brasil e Argentina em Buenos Aires, em 29 de novembro de 1989.

fronteira de ocupação aproxima-se da fronteira política terrestre e, mesmo, avança este limite³.

Poucas fronteiras do continente afastam-se desta caracterização genérica de escassez histórica de contato. Neste caso inclui-se a fronteira meridional, entre Brasil e Uruguai, onde em seis pontos ocorrem contatos via núcleos urbanos que ultrapassam a linha demarcatória de fronteira. Destes, o conjunto Santana do Livramento-Rivera é o mais importante.

Projetar integração numa escala fronteiriça coloca como exigência básica a consideração espacial do conceito de fronteira e de área fronteiriça. Para esta categoria várias alternativas conceituais vêm sendo adotadas. Estas vão desde o conceito de corte ou divisão (espacial, jurídico, cultural) até concepções de fronteira como lugar de união e integração.

A fronteira como corte ou divisão corresponde ao conceito político clássico. É entendida como o ponto onde se igualam os poderes de ação e domínio de estados isolados, voltados para si mesmos. Neste sentido coloca-se como obstáculo deliberado a partir do qual uma dada autoridade nada mais significa. Assim o espaço não é tomado em consideração: a linha demarcatória de posse é o elemento primordial. Nesta ótica não se concebe integração entre nações, visto que estas, em princípio, estão integradas a seu interior.

Esta é a perspectiva mais frequentemente encontrada nos livros didáticos de Geografia. Mesmo que não declarada ela está presente na elaboração cartográfica que ilustra o texto e pela qual elimina-se o "vizinho" através do vazio de símbolos para o espaço além fronteira ou não nacional. É visível ainda pelo estudo parcelado das unidades políticas de cada continente.

Nesta abordagem, do ponto de vista social, ideologicamente é incentivado ao homem da fronteira que acentue as marcas de sua nacionalidade através da língua pátria e do apego a certos hábitos. Caso contrário é tido como mau patriota e, genericamente, tragado como "contrabandista".

A idéia de fronteira-corte está associada a de estímulo à identidade nacional nas áreas de fronteiras (sinais de limites, símbolos nacionais, marcas de descontinuidade e de posse). Para SEVERO (1988, 8) a fronteira, "enquanto componente nacional tem sido um espaço físico e humano ... foi tratado mais como zona de provável atrito internacional do que como área avançada de contato com outro país. Coadunando com tal representação de fronteira, as teorias geopolíticas da Doutrina de Segurança nacional justificaram sua militarização e o abandono de qualquer idéia de desenvolvê-la."

³ Sobretudo nas fronteiras sudoeste e oeste tem sido significativo o avanço de brasileiros sobre áreas até então fracamente povoadas do Paraguai, Argentina e Uruguai, num movimento migratório de repercussões amplas. No Uruguai, por exemplo, a área ocupada por granjas de arroz foi quase triplicada desde 1970. Cerca de 80% dos cultivos são feitos por gaúchos (Zero Hora, 29/10/89).

Em especial o caráter estratégico, e de risco, das fronteiras tem sido enfatizado quando refere-se a linhas divisórias que não dispõem de barreiras físicas (rios, montanhas, etc...), como reforço para o isolamento. Estas têm recebido, ordinariamente, maior atenção, sobretudo no que refere-se à instalação de equipamentos militares.

Numa linha que atenua a rigidez do conceito de fronteira como limite de espaço nacional está a noção de corte que admite a integração de mercado (liberação de tarifas e restrições) enquanto dinamizadora das atividades econômicas. Esta idéia está presente na formação dos "mercados comuns" do Pós-Guerra.

No entanto a realidade cotidiana da fronteira problematiza estas concepções e indica sua incoerência ao momento não admitem os limites estreitos da sinalização da fronteira nacional. Ou ainda conforme SEVERO (1988, 25) "... a noção de 'fronteira' apresenta uma contradição inerente a sua própria essência: sendo confins e limite de um país ela tanto separa dois Estados como também constitui o primeiro ponto de tangência entre ambos."

Os conceitos modernos de fronteira centram o entendimento no de zona de possibilidades e não de limites. Em trabalho elaborado pelo IDES (1987, 17) a fronteira é vista como aquele espaço onde "se gestam possibilidades, onde ha comunicação entre povos vizinhos, havendo portanto um primeiro nível de aproximação a integração e que começa pelo cotidiano."

Para SEVERO (1988, 26) a zona de fronteira -- espaço fronteiriço -- é entendida como a região "que se estende ao redor da linha divisória que separa dois países. Constitui o espaço físico onde se pressupõe uma grande probabilidade de consecução de resultados concretos dentro do processo de integração fronteiriça." Assim a delimitação comporta um componente de arbítrio na seleção de indicadores que orientarão a dimensão do espaço. Neste sentido os limites deste espaço são móveis, dinâmicos, em função das variáveis escolhidas e em função da própria dinamicidade do fenômeno de interação espacial, enquanto resultante de relações sociais.

A fronteira como espaço de integração, ao contrário da fronteira-corte, subentende complementação de recursos produtivos, oferta de recursos comuns, equidade de esforços na busca de objetivos comuns e na distribuição dos resultados auferidos, ainda que o limite político-administrativo (linha de fronteira) seja mantido. A proposta de integração no sentido de 'crescer juntos' não se coaduna, portanto, com a perspectiva da dominação e com militarização destes espaços.

Do ponto de vista do ensino esta concepção exigiria uma nova postura: a de compreender os espaços fronteiriços como "porosos", como estimulantes a uma efetiva integração em vários níveis. Implicaria, na prática de ensino e de aprendizagem e não buscar seu entendimento apenas a partir da observação e análise parcelada da área que está contida pela linha limite, pela "fronteira", mas procurar visualizar as interações em espaços mais amplos, que incluem obrigatoriamente o regional e o mundial.

Bibliografia

- IDES (Instituto de Investigación y Desarrollo) — *Economía de Frontera Uruguay-Brasil* — Avances de Investigación — Montevideo — 1987.
- RIVERA, F. e outros — *A importância do estudo do espaço rio-grandense sem fronteiras* — Comunicação apresentada no Encontro de Estudos Fronteiricos — Rivera — abril — 1988.
- SEVERO, A. e outros — *Integração Econômica Brasil-Uruguai* — Relatório de Pesquisa — SEAI — Porto Alegre — 1987.
- VEIGA, D. — *Economía de Frontera entre Uruguay y Brasil* — Anexo 2 IDES - Instituto de Investigación y Desarrollo — Montevideu — 1988.
- VLACH, V.R.F. — *Da forma político-territorial Estado-nação ao projeto "Europa 1992": primeiras reflexões metodológica in Anais do II Encontro de Geógrafos de América Latina* — Vol. III — Montevideu — 1989.